

Deutsche Verteidigungspolitik

Eckpunkte für eine überfällige Debatte zur
militärisch-konzeptionellen Ausrichtung der Bundeswehr

Christian Mölling

Seit langem brauchte die deutsche Verteidigungspolitik ein neues konzeptionelles Koordinatensystem, um ihre strategischen Defizite zu überwinden. Die im Mai 2011 vom Verteidigungsminister vorgelegten verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) und zahlreiche seiner Äußerungen liefern zwar eine sicherheitspolitische Begründung der Bundeswehr. Die systematische militärische Ausgestaltung dieser Grundsätze wird jedoch von der Dynamik und den kurzfristigen Zielvorgaben der Bundeswehrreform überlagert. Damit läuft die Bundeswehr Gefahr, in einen Spagat zwischen sicherheitspolitischer Rhetorik und militärischer Leistungsfähigkeit zu geraten. Dieser lässt sich nur vermeiden, wenn für die deutsche Militärstrategie klare politische Vorgaben formuliert werden, die Planungsgrundlagen, Fähigkeiten und Ausrüstung betreffen.

Die VPR bieten zwar eine sicherheitspolitische Begründung der Bundeswehr. Doch die militärische Ausgestaltung dieser Grundsätze erfolgt wenig systematisch. Militärisch baut auch die neue Bundeswehr vor allem auf dem alten Sockel vorhandener Vorstellungen und Fähigkeiten auf. So läuft sie Gefahr, militärisch nicht liefern zu können, was die deutsche Verteidigungspolitik verspricht. Deshalb muss diese vier Fragen beantworten:

Militärstrategie: Welche sicherheitspolitischen und militärischen Ziele sollen auf welche Weise mit militärischen Mitteln erreicht werden?

Planungsgrundlagen: Auf welche Herausforderungen muss die Bundeswehr vorbereitet werden?

Fähigkeiten: Wie soll die Armee ihre Aufgaben bewältigen?

Rüstung: Welche politischen und industriellen Prioritäten bestimmen die Beschaffung?

Strategische Qualität steigern

Strategie ist die widerspruchsfreie und präzise Verbindung von Ziel und Mittel. In der derzeitigen Konzeption aber stehen Ziel oder Risiko einerseits und Mittel andererseits nur lose verbunden nebeneinander. In den VPR heißt es, dass die Sicherung von

Handelswegen und Rohstoffversorgung für Deutschland lebenswichtig ist. Doch wie will Berlin dieses Interesse durchsetzen, wenn zivile Mittel ausgeschöpft sind? Welche militärischen Beiträge leistet Deutschland, um ausreichenden Schutz der Handelswege, aber auch seine politische Mitsprache bei EU und Nato sicherzustellen? Zu konkretisieren wäre auch, welche Rolle die Armee im Cyberraum oder bei Epidemien spielen soll.

Die beabsichtigten und angenommenen Wirkungen und Grenzen militärischer Mittel sollten grundsätzlicher untersucht und für verschiedene Szenarien konkreter dargestellt werden: Was kann Militär, was nicht? Dies würde es Entscheidungsträgern erlauben, die Angemessenheit militärischer Mittel besser einzuschätzen. Anhaltspunkte könnte eine systematische Analyse bisheriger Einsätze liefern. Erläutert man zudem die Wirkungsgrenzen militärischer Mittel, identifiziert man auch Anknüpfungspunkte für nichtmilitärische. So könnte eine Militärpolitik umrissen werden, die sich als integraler Bestandteil einer umfassenden deutschen Sicherheitspolitik versteht.

Planung: Blinde Flecken beseitigen

Die Planungen müssen unbekannte Risiken stärker einbeziehen, mit denen die Bundeswehr regelmäßig konfrontiert ist. Derzeit bestimmen »wahrscheinliche Aufgaben« und »wahrscheinliche Entwicklungen« das Fähigkeitsprofil. Deutschland wurde aber nach dem Kalten Krieg einmal pro Dekade von »strategischen Schocks« überrascht, also Vorfällen, die die Planer zum jeweiligen Zeitpunkt für unwahrscheinlich hielten. Es begann 1991 mit den Balkankriegen. Ebenso konnte sich noch am 10. September 2001 niemand in der deutschen Politik vorstellen, am nächsten Tag in einen Bündnis-einsatz zu gehen, der die Bundeswehr über zehn Jahre außerhalb der europäischen Peripherie binden würde. Der jüngste strategische Schock war 2011 der arabische Frühling mitsamt Libyen-Einsatz der Nato.

Zu den unbekanntem kommen die bekannten Risiken, also absehbare Ereignisse, welche die Bundeswehr beeinträchtigen können. Das Ende des Afghanistaneinsatzes wird die Armee einschneidend verändern. Nach dem Abzug vom Hindukusch müssen Organisationsstrukturen, Leitbilder und Material von einer spezifischen (Kriegs-)Einsatzstruktur in eine allgemeine Bereitschaftsstruktur »zurückgefahren« werden. Dies wirft Fragen für die Gestaltung der »Post-Afghanistan«-Bundeswehr auf: Welchem Leitbild soll die Streitkräftetransformation künftig folgen? Welche der im Einsatz entwickelten Strukturen (etwa Aufklärungs- und IT-Infrastruktur: das sogenannte Afghan Mission Network) sollen in die neue Bundeswehr übernommen werden?

Die dramatischen Folgen der Finanzkrise für Europas Verteidigungsfähigkeit finden bislang nur am Rande Eingang in die konzeptionellen Überlegungen. Doch gerade die drastisch gekürzten Verteidigungsbudgets werden heute und für die nächsten Jahrzehnte die militärische Leistungsfähigkeit Europas jenseits aller Interessen, Werte und Risiken massiv beeinflussen. Dabei sinkt der deutsche Verteidigungsetat langsamer als der vieler Partner in EU und Nato. Auf Deutschland kommen deshalb zusätzliche Lasten zu, da etliche Partner nur noch kleinste militärische Beiträge zu gemeinsamen Aufgaben leisten können.

Die Verteidigungsplanung muss auch das Aufeinandertreffen mehrerer Risiken (Risikokaskaden) berücksichtigen. So fallen die beiden oben genannten Risiken Ende des Afghanistaneinsatzes und anhaltender Sparzwang zusammen. Daraus könnte künftigen Regierungen ein schmerzhafter Spagat entstehen, nämlich zwischen der internationalen Erwartung, dass Deutschland sich mehr engagiert, und abnehmender nationaler Bereitschaft, die Mittel dafür bereitzustellen. Wenn die Bundeswehr 2014 aus Afghanistan zurückkehrt, werden die Bundesressorts seit fünf Jahren von der Dauerkrise der öffentlichen Haushalte betroffen und in den Verteilungskampf um die Haushaltsmittel verstrickt sein. Sobald

die Afghanistanoperation als Begründung für Größe und Struktur der Bundeswehr entfällt, dürfte der haushalts- und innenpolitische Druck wachsen, die Armee zu verkleinern. Gäbe eine Bundesregierung diesem Druck nach, dürfte sie den skizzierten Spagat vergrößern; widerstände sie ihm, könnte es trotzdem sein, dass der Bundestag angesichts des Spar- und Umverteilungszwangs die Beitragsmöglichkeiten zu internationalen Einsätzen einschränkt.

Fähigkeitsprofil: Aufgaben, Finanzen und Abhängigkeiten in Einklang bringen

Dem Ansatz »Breite vor Tiefe« zufolge soll die Bundeswehr keine Fähigkeiten aufgeben, sondern ihre Durchhaltefähigkeit verkürzen, das heißt die Zeitspanne, in der sie Aufgaben bewältigen kann. Denn nach Lesart des Bundesverteidigungsministeriums (BMVg) sei es offen, welche Fähigkeiten man für zukünftige Aufgaben brauche. Tatsächlich ist das neue Fähigkeitsprofil insoweit festgelegt, als nur das internationale Krisenmanagement »strukturbildend«, also bestimmend für Ausrüstung, Organisation und Training sein wird. Nur hierfür wird eine Durchhaltefähigkeit aufgebaut.

Andere Fähigkeiten wie Panzer und Freigattungen existieren zum Teil nur noch an der Grenze militärischer Bedeutsamkeit. Sie werden aber dennoch erhalten, weil man von Fähigkeiten der Partner unabhängig bleiben möchte. Dafür ist es jedoch schon zu spät. Fähigkeiten wie Gefechtsunterstützung (ISTAR) oder strategischer Transport, die in fast allen Einsätzen gebraucht werden, stehen nur noch im Verbund bereit.

»Breite vor Tiefe« steht und fällt damit, dass die Kosten für die Bundeswehr im vorgesehenen Rahmen bleiben. So sind der Beschaffung angemessenen Materials für künftige Einsätze oder der Anpassung vorhandener Ausrüstung an neue Anforderungen enge Grenzen gesetzt. Daher wird die Armee ihre Aufgaben zum Teil mit ineffektiven Luftüberlegenheitsjägern und Panzer-

abwehrhubschraubern bewältigen müssen, allein weil diese bereits gekauft wurden.

Reichen alle Sparanstrengungen nicht und muss die Bundeswehr darum weitere Einschnitte bei Ausrüstung und Personal hinnehmen, dann zerreißt das breite, aber schon sehr dünne Fähigkeitsband. Der »Breite vor Tiefe«-Ansatz wäre gescheitert. Daraus entstehende Lücken können dann nur durch weitere Abhängigkeiten von Partnern geschlossen werden.

Die Fähigkeits- und Ausrüstungsplanung sollte drei Bedingungen in Einklang bringen: Unsicherheit des Aufgabenspektrums, finanzielle Knappheit und militärische Abhängigkeit. Statt etwa die Bundeswehr für jede denkbare Situation mit speziellem Gerät auszurüsten, sollte ein Grundgerät unter allen Gegebenheiten ausreichend funktionieren. Hubschrauber zum Beispiel werden immer gebraucht. Ob sie schießen, schwimmen oder retten können müssen, hängt von der Operation ab. Die Fähigkeit zur Anpassung an diesen Einsatzbedarf sollte unerlässliche Eigenschaft des Geräts sein, und Ressourcen für die Anpassung müssten in die Finanzplanung einfließen.

Dieser Ansatz hat technische Grenzen und wird auch erst bei der nächsten Generation von Ausrüstung greifen. Schon heute aber besitzen andere Staaten Lösungen für deutsche Lücken. Die Niederlande etwa könnten Kampfhubschrauber stellen. Was würde Deutschland im Gegenzug anbieten?

Deutschland sollte seine heutigen und zukünftigen Abhängigkeiten frühzeitig und bewusst gestalten. Dafür könnte das BMVg das neue Rahmennationskonzept der VPR zu einem umfassenden Instrument der Verteidigungskooperation ausbauen.

Bisher nutzt Berlin das Konzept nur, um kleineren Ländern ad hoc Führungs- und Unterstützungsstrukturen für internationale Einsätze zu gewähren, die diese nicht finanzieren können. Ad-hoc-Koalitionen verhindern aber weder Spareinschnitte noch Abhängigkeiten. Der gesicherte Zugriff auf Fähigkeiten hingegen gestattet gezieltes Sparen und ausgewählte Abhängigkeiten. Als Rahmennation sollte Deutschland vor

allem jene Fähigkeiten anbieten, die die Beteiligung kleinerer Beitragsleister erst ermöglichen, wie taktischen Lufttransport und Führungsstrukturen.

Bei der Wahl der Partner drängt die Zeit. Deren Beitragsmöglichkeiten fallen derzeit reihenweise dem Rotstift zum Opfer. Vorab braucht es aber politische Antworten: Mit wem möchte Berlin zusammenarbeiten? Wollen die bevorzugten Partner mit Berlin kooperieren? Dabei müssen nicht nur die militärischen Fähigkeiten zueinander passen. Wichtiger noch ist das politische Vertrauen. Je weniger militärische Kapazitäten ein Land besitzt, desto genauer wird es sich überlegen, von wem es sich für deren Einsatz abhängig machen möchte.

Rüstung: Politischen und industriellen Rahmen abstecken

Die Produktion vieler Rüstungsgüter dauert zu lange, sie sind zu teuer und können nicht, was sie sollen. Darum will das BMVg einen Neuanfang bei der Rüstung. Soll er gelingen, muss eine konsistente Rüstungspolitik her. Die bloße Neuauflage des Beschaffungsprozesses greift zu kurz.

Unvereinbare rüstungspolitische Ziele führen häufig zu Missmanagement bei Rüstungsprojekten. Beim europäischen Transportflugzeug A400M wie auch bei der deutschen Korvette K130 kollidieren militärische Interessen an einer neuen Plattform mit industrie- und strukturpolitischen wie dem Erhalt von Industrie und Arbeitsplätzen. Statt diese Konflikte auf politischer Ebene zu lösen, werden sie oft in den nachgeordneten Beschaffungsprozess verlagert.

Eine Rüstungsstrategie soll widerstreitende Rüstungsziele ausbalancieren und gleichzeitig die Ausrüstung der Streitkräfte unter sich wandelnden Rahmenbedingungen sicherstellen. Zudem haben knapper werdende Mittel, globalisierte Rüstungsproduktion und Marktverschiebungen Folgen für die rüstungsindustrielle Landschaft Deutschlands und Europas. Sie stellen die Bundesregierung vor wichtige Entscheidungen: Welche Rüstungstechno-

logien und Industriesektoren will und kann sie in Deutschland erhalten? Wie kann sie den beginnenden Konsolidierungsprozess in der europäischen und globalen Rüstungsindustrie in ihrem Sinne gestalten?

Hierzu enthalten die VPR einen innovativen Vorschlag. Es sollten nur solche industriellen Fähigkeiten unterstützt werden, die zwei Kriterien erfüllen: Die Industrie schafft militärische Fähigkeiten, die national gebraucht werden und Deutschland internationales Gewicht im multilateralen Rahmen sichern.

Dies kann den Weg für die Arbeitsteilung im europäischen Verteidigungssektor weisen: Jene Länder, die eine militärische Fähigkeit für europäische Einsätze mitbringen, würden auch die rüstungsindustriellen Strukturen dafür bereithalten. Gleichzeitig geben die Staaten militärische und industrielle Kapazitäten auf. Die verbleibenden Industrien könnten so für einen größeren europäischen Markt produzieren.

Dafür müssten auf europäischer Ebene zahlreiche Absprachen getroffen werden, etwa darüber, wer sich von welchen militärischen Fähigkeiten verabschiedet. Außerdem wäre es wünschenswert, dass die Hauptstädte sich mit der EU-Kommission und dem Europäischen Parlament ins Benehmen setzen, da diese in den Bereichen Markt, Industrie und Technologie immer wichtiger werden.

Eine erfolgreiche Rüstungsstrategie beginnt jedoch zuhause. Sie setzt eine abgestimmte Linie zwischen Industrie und Politik voraus. Der dafür notwendige Dialog müsste anhand dreier Fragen geführt werden: Welche Rolle spielt die nationale und internationale Rüstungsindustrie für die deutsche Sicherheitspolitik und umgekehrt? Welche Veränderungen stehen für beide Seiten zu erwarten und welche Wechselwirkungen ergeben sich daraus? Welche Handlungsvorschläge lassen sich für die deutsche Rüstungspolitik ableiten? Die Erarbeitung einer solchen Strategie wäre ein erster bedeutender Schritt nationaler Interessensbestimmung in einem sich rasch verändernden internationalen Umfeld.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364